PRB 05-40E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

THE EVOLUTION OF FEDERAL GOVERNMENT FINANCES, 1983-2003

Jean Dupuis
Economics Division

8 June 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-03335/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

SUSTAINABILITY 1

A. Net Debt-to-GDP Ratio 1
B. Budgetary Balance-to-GDP Ratio 4

FLEXIBILITY 5

A. Public Debt Charges as a Percentage of Federal Revenues 5

CONCLUSION 7

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE EVOLUTION OF FEDERAL GOVERNMENT FINANCES, 1983-2003

INTRODUCTION

This document provides a historical overview of the evolution of federal finances. The chosen time frame was a period of turnaround, including notably the return to budgetary surpluses in 1997-1998. The evolution is analyzed using simple performance indicators that are found in accountability documents such as the Public Accounts of Canada, the Annual Financial Report of the Government of Canada (prepared by the Department of Finance) and other publications prepared by various economic and budget forecasting organizations. Many of these indicators are described in a Canadian Institute of Chartered Accountants research report published in 1997.(1) They can be classified according to three criteria: sustainability, flexibility and vulnerability. For the sake of simplicity, this publication will focus on sustainability and flexibility indicators.

The following analysis covers a 20-year period in order to include at least one complete economic cycle. Financial data are compiled on a uniform accounting basis (full accrual) to ensure comparability and consistency in the analysis.

SUSTAINABILITY

A. Net Debt-to-GDP Ratio

When government expenditures exceed government revenues, a budgetary deficit results; and vice versa for a surplus. A government's public debt is defined as the sum of all the budgetary surpluses and deficits it has accumulated over a specific period of time. In the case of Canada, the federal government's public debt is the accumulation of budgetary surpluses and deficits since Confederation, in 1867.

---

(1) Canadian Institute of Chartered Accountants, Research Report, *Indicators of Government Financial Conditi n*, Toronto, 1997.

Federal government debt consists of interest-bearing debt and other liabilities, net of financial and non-financial assets. Interest-bearing debt, in turn, consists of unmatured (or market) debt and the government's obligations to internally held accounts – primarily liabilities for federal employees' pension plans.

In terms of government expenditure management, "servicing the debt" involves paying interest charges and reimbursing the portion of the debt that comes due. Managing the federal debt is a priority for government financial administration because defaulting on debt service payments downgrades the government's credit rating. This in turn raises the cost of borrowing and discourages creditors and other potential lenders from refinancing or "rolling over" the government's existing stock of debt, or extending further credit.

The amount of debt burden a country can support depends on the economy's capacity for growth and the government's capacity to raise revenues, service its debt, and reimburse its creditors. While there are no readily available benchmarks that would help define what constitutes an "appropriate" level of public debt, large and continuously rising levels of indebtedness become increasingly difficult to manage and service. They also raise the risk that the government may default on its financial obligations and call into question the government's capacity to finance current and future program expenditures.

A government's ability to service its debt obligations can be evaluated through indicators that are known as "sustainability" measures. Sustainability[(2)] is defined here as the degree to which a government can maintain existing program expenditures and meet existing creditor obligations without increasing the debt burden on the economy. One such sustainability indicator measures the level of net debt supported by the federal government as a proportion of the country's Gross Domestic Product (GDP). This net debt-to-GDP ratio is commonly recognized as the most appropriate indicator of the debt burden, as it shows the relationship between the public debt and the taxpayers' ability to support and finance it. A stable net debt-to-GDP ratio indicates that, overall, government fiscal policies are "sustainable" in the sense that the economic growth rate is equal to the growth rate of the debt. A declining ratio means that debt-servicing charges absorb a smaller proportion of government revenues.

---

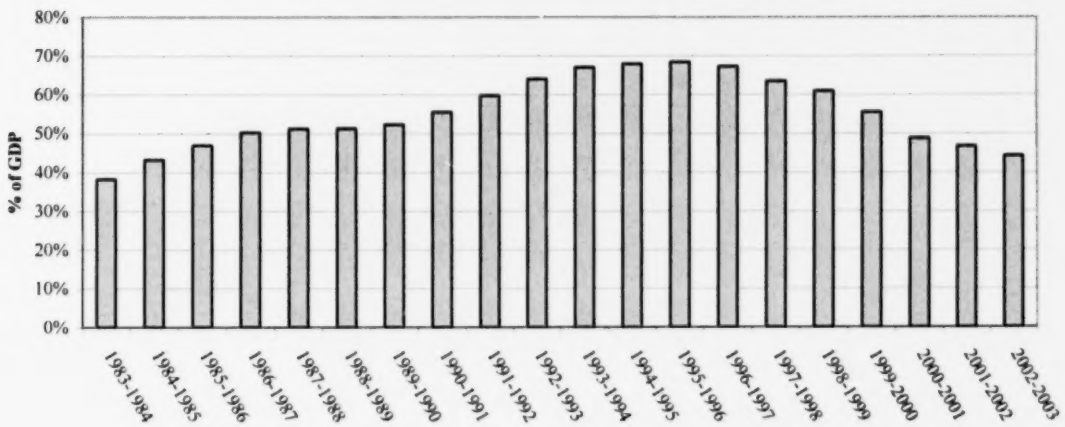
(2) *Ibid.*, p. 6.

Conversely, a rising public debt-to-GDP ratio indicates an increasing debt burden borne by taxpayers. If the public debt-to-GDP ratio continues to grow, interest charges on the debt will likely also rise (both because the charges apply to a larger amount of debt and because the market may seek higher interest rates on new debt and debt rollovers, due to the fact that the debt burden is increasing). Debt-servicing charges thus progressively absorb more tax revenues, leaving fewer resources available to fund other program expenditures. At some point, the need to service the outstanding debt compels the government to cut program spending, or raise taxes, and/or maintain program spending at current levels and rely increasingly on deficit financing – which further adds to the growing public debt burden.

Governments that let debt accumulate over a long period of time risk eroding the living standards of their citizens as debt-servicing costs absorb a progressively larger share of the tax base, "crowding out" program spending. To reduce the debt-to-GDP ratio, either the government must begin to register a string of budget surpluses or, alternatively, economic growth must outpace the rise in the public debt.

The figures below present Public Accounts of Canada data from 1983 to 2003. For ease of comparison, the data have been revised to reflect the federal government's recent move to full-accrual accounting. Figure 1 presents federal public debt as a percentage of GDP.

Figure 1: Federal Debt as a Percentage of GDP



Source: Department of Finance, Fiscal Reference Tables (October 2003). All figures have been adjusted to reflect full-accrual accounting.

As shown in Figure 1, Canadian federal public debt rose throughout the 1980s and into the mid-1990s. It reached a plateau at around 51% of GDP during the late 1980s, when the federal government first managed to achieve operating surpluses (i.e., a budgetary balance where revenues exceed expenditures, excluding public debt charges). The net public debt resumed its upward progression in the first half of the 1990s when a recession caused federal budget deficits to increase. In response, the federal government introduced a number of measures aimed at controlling the growth in program spending. The net debt-to-GDP ratio peaked at 68.4% in 1995-1996, and then declined as the federal government began recording a succession of budget surpluses. In 2002-2003, after seven successive budget surpluses, the debt-to-GDP ratio stood at 44.2%, its lowest level since 1984-1985. As long as the federal government continues to record budget surpluses and the economy continues to grow, the ratio is expected to continue on its downward path.

Canada's economic growth in the second half of the 1990s explains to a large extent the improvement in overall federal government finances: rising tax revenues, declining interest rates, government spending restraint measures introduced in the 1994 and 1995 budgets, and other one-time factors affecting tax revenues, all contributed to return the federal government's overall budgetary balance to a surplus position and curb the growth of the federal public debt.

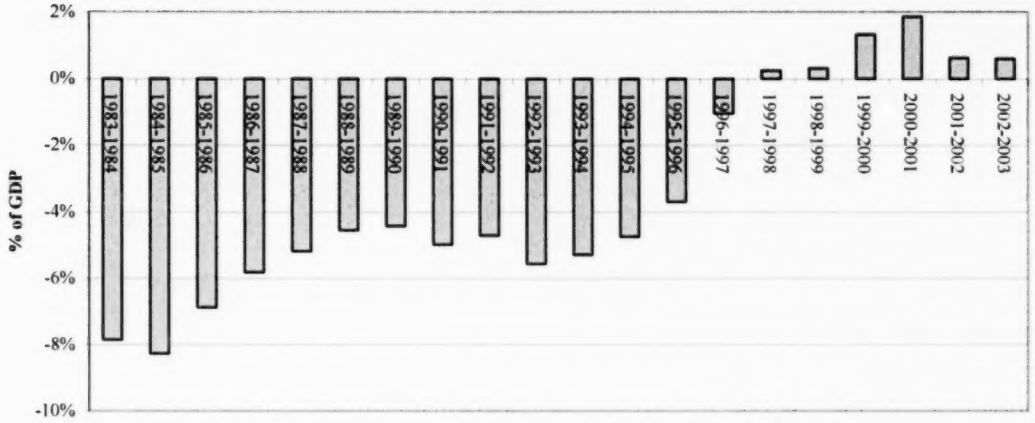
B. Budgetary Balance-to-GDP Ratio

Another measure of sustainability is the budgetary balance-to-GDP ratio, which measures the difference between revenues and total government expenses (program spending plus debt-servicing charges) expressed as a percentage of GDP. Figure 2 presents the federal budgetary balance[3] relative to GDP. The budgetary balance returned to a surplus position in 1997-1998, after 28 years of recording budget deficits.

---

(3) The budgetary balance represents total government revenues minus program expenditures *and* public debt charges. The operating balance represents total government revenues minus program expenses, *excluding* public debt charges.

Figure 2: Federal Budgetary Balance as a Percentage of GDP



Source: Department of Finance, Fiscal Reference Tables (October 2003). All figures have been adjusted to reflect full-accrual accounting.

During most of the 1990s, federal government finances benefited from the combined effect of moderate interest rates, strong economic growth and slightly slower growth in program spending (as a result of expenditure control measures introduced in the 1993 and 1994 Budgets). These factors enabled the government to achieve a modest budget surplus in the 1997-1998 fiscal year and to continue recording budget surpluses through the end of the 1990s and the early 2000s. In 1999-2000 and 2000-2001, the surpluses amounted to $12.3 billion and $17.1 billion (1.9% of GDP), respectively. In 2001-2002 and 2002-2003, however, the government posted more modest budget surpluses of approximately $7.0 billion (0.6% of GDP). These reflected the slower economic growth that occurred during 2000-2001 and also, to a certain extent, some tax reduction measures introduced in the 2000 Budget.

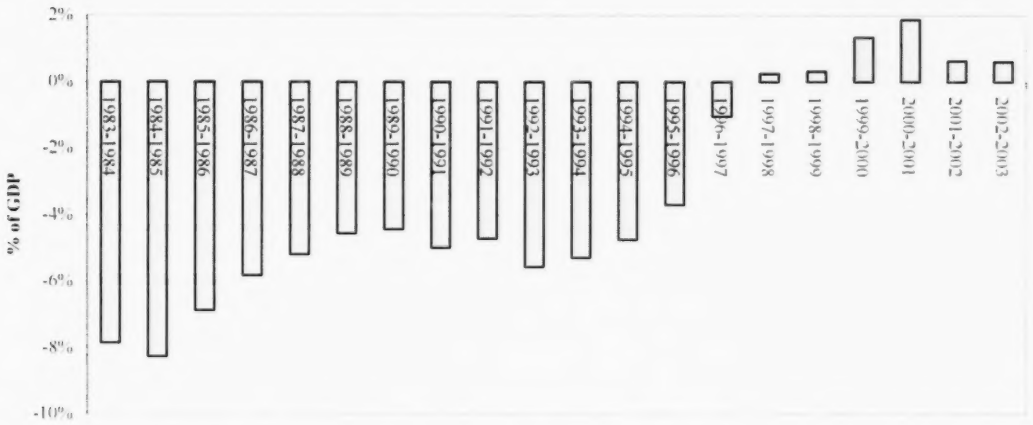
FLEXIBILITY

Flexibility indicators measure the degree by which a government can increase its financial resources in response to rising commitments, either by expanding its revenues or by increasing its borrowing (and thus increasing the size of the public debt).

A. Public Debt Charges as a Percentage of Federal Revenues

This indicator measures the size of public debt-servicing charges relative to total government revenues. Whenever a government has to borrow to finance its budget deficits,

Figure 2: Federal Budgetary Balance as a Percentage of GDP



Source: Department of Finance, Fiscal Reference Tables (October 2003). All figures have been adjusted to reflect full-accrual accounting.

During most of the 1990s, federal government finances benefited from the combined effect of moderate interest rates, strong economic growth and slightly slower growth in program spending (as a result of expenditure control measures introduced in the 1993 and 1994 Budgets). These factors enabled the government to achieve a modest budget surplus in the 1997-1998 fiscal year and to continue recording budget surpluses through the end of the 1990s and the early 2000s. In 1999-2000 and 2000-2001, the surpluses amounted to $12.3 billion and $17.1 billion (1.9% of GDP), respectively. In 2001-2002 and 2002-2003, however, the government posted more modest budget surpluses of approximately $7.0 billion (0.6% of GDP). These reflected the slower economic growth that occurred during 2000-2001 and also, to a certain extent, some tax reduction measures introduced in the 2000 Budget.

FLEXIBILITY

Flexibility indicators measure the degree by which a government can increase its financial resources in response to rising commitments, either by expanding its revenues or by increasing its borrowing (and thus increasing the size of the public debt).

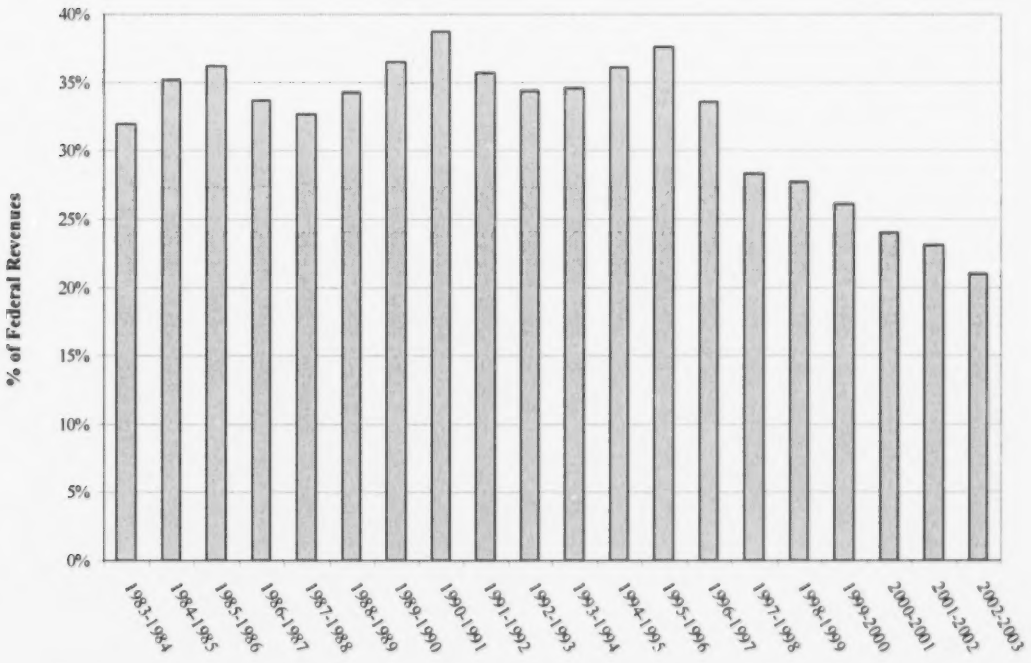
A. Public Debt Charges as a Percentage of Federal Revenues

This indicator measures the size of public debt-servicing charges relative to total government revenues. Whenever a government has to borrow to finance its budget deficits,

servicing the debt is the first priority in terms of available government revenues. To act otherwise would jeopardize the government's ability to borrow further on financial markets or to roll over existing debt. As public sector indebtedness rises, more tax revenues must be allocated to service the public debt charges, leaving less money available for discretionary program expenditures. Conversely, the lower the ratio of debt-servicing charges to revenues, the more money remains available, giving public administrators more flexibility in addressing other spending priorities.

Assuming stable interest rates, an increase in public debt-servicing charges over time indicates that the government is borrowing more on financial markets to fund program spending, rather than funding such spending through increased taxation revenues obtained by raising tax rates or expanding the tax base.

Figure 3: Public Debt Charges as a Percentage of Federal Revenues



Source: Department of Finance, Fiscal Reference Tables (October 2003). All figures have been adjusted to reflect full-accrual accounting.

Figure 3 presents net public debt charges as a percentage of total federal revenues. From 1983-1984 to 1996-1997, federal debt charges cycled in the 30-40% range of federal revenues; they declined steadily from 1997-1998 onwards as the government recorded a string of

budget surpluses. In 2002-2003, these debt charges stood at 21 cents for each dollar of federal revenue, or about $37.3 billion – their lowest level since the late 1970s.

Overall changes in debt charges reflect both changes in interest rates and changes in the amount of debt that must be serviced. Canada's public debt charges actually began to decline, both in absolute terms and as a percentage of federal revenues, in 1995-1996, two years before the federal government began recording budget surpluses. That decline was initially due to the drop in interest rates that began in 1996. The average effective interest rate on the government's interest-bearing debt dropped from 8.0% in 1995-1996 to 7.5% in 1996-1997 and 7.3% in 1997-1998.(4)

CONCLUSION

As measured by some sustainability and flexibility indicators, Canada's federal public finances have improved considerably since the return to budgetary surpluses in 1997-1998. Those surpluses have helped to reverse the growth in the public debt. If the current trend continues, the decreasing debt levels will further reduce the costs of servicing the debt and thus give the government greater latitude in terms of budgetary choices and more flexibility in implementing fiscal policy.

The amount of federal public debt remains substantial, however. It would not take much to upset public finances – for example, a succession of budget deficits – and reverse the progress already achieved. Furthermore (although beyond the scope of this publication), various off-balance-sheet liabilities, such as unfunded public pension liabilities and other program obligations, must also be considered in order to properly evaluate the federal government's long-term financial sustainability. Demographic pressures are also playing a significant role in determining current and future solvency: as the proportion of the Canadian population aged 65 and over grows substantially (both in absolute numbers and relative to the overall population), the provision of health and related services to an aging population will put considerable strain on public finances as governments struggle with competing budget priorities and limited resources.

Despite these caveats, the federal government's financial situation has clearly improved in recent years. Many observers express cautious optimism that these trends will continue and that the federal government will sustain its efforts to remain solvent.

---

(4) Department of Finance, *Annual Financial Report of the Government of Canada, Fiscal Year 1998-1999*, Ottawa, 1999.

PRB 05-40F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES FÉDÉRALES DE 1983 À 2003

Jean Dupuis
Division de l'économie

Le 8 juin 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

VIABILITÉ 1

A. Ratio de la dette nette au PIB 1

B. Ratio du solde budgétaire au PIB 4

SOUPLESSE 5

A. Frais de la dette publique en pourcentage des revenus fédéraux 6

CONCLUSION 7

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES FÉDÉRALES DE 1983 À 2003

INTRODUCTION

Le présent document donne un aperçu historique des finances publiques fédérales. La période choisie (1983-2003) s'est caractérisée par un redressement et surtout, en 1997-1998, par le retour aux excédents budgétaires. Cette évolution est analysée à la lumière d'indicateurs de rendement simples que l'on trouve dans des documents sur la reddition de comptes tels que les Comptes publics du Canada, le Rapport financier annuel du gouvernement du Canada (préparé par le ministère des Finances) et des documents publiés par divers organismes du secteur de l'économie et des prévisions budgétaires. Bon nombre de ces indicateurs sont décrits dans un rapport de recherche que l'Institut Canadien des Comptables Agréés a publié en 1997[1]. Ils peuvent être classés selon trois critères : viabilité, souplesse et vulnérabilité. Pour plus de simplicité, le présent document se base sur les indicateurs de viabilité et de souplesse.

L'analyse qui suit s'étend sur une période de 20 ans, ce qui permet d'embrasser au moins un cycle économique complet. Les données financières sont compilées selon un principe comptable uniforme (la comptabilité d'exercice intégrale) pour assurer la comparabilité des données et l'esprit de suite dans l'analyse.

VIABILITÉ

A. Ratio de la dette nette au PIB

Lorsque l'État fait des dépenses qui dépassent ses revenus, il accuse un déficit budgétaire et, dans le cas contraire, il dégage un excédent. La dette publique est définie comme la somme de tous les excédents et déficits budgétaires accumulés pendant une période donnée. Au Canada, la dette publique fédérale est l'accumulation des excédents et des déficits budgétaires enregistrés depuis la Confédération, soit depuis 1867.

---

(1) Institut Canadien des Comptables Agréés, *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, rapport de recherche, Toronto, 1997.

La dette publique fédérale est composée de la dette portant intérêt et d'autres passifs, après déduction de l'actif financier et de l'actif non financier. La dette portant intérêt comprend la dette non échue (ou dette contractée sur les marchés) et les obligations du gouvernement à l'égard de comptes internes, essentiellement des régimes de retraite de la fonction publique fédérale.

S'agissant de la gestion des dépenses du gouvernement, le « service de la dette » consiste à payer les intérêts et à rembourser la portion de la dette qui est échue. La gestion de la dette fédérale est une priorité pour l'administration financière du gouvernement, car la cote de crédit de l'État baisserait si les paiements au titre du service de la dette n'étaient pas effectués. Une telle baisse augmenterait le coût de l'emprunt et découragerait les créanciers et autres prêteurs éventuels de refinancer l'encours de la dette de l'État ou de consentir d'autres prêts.

Le fardeau de la dette qu'un pays peut supporter dépend de la capacité de l'économie de croître et de celle du gouvernement d'obtenir des revenus, d'assurer le service de sa dette et de rembourser ses créanciers. Même s'il n'existe aucun critère définissant ce qui constitue un niveau approprié d'endettement public, le fait que l'endettement soit important et continue d'augmenter signifie qu'il sera de plus en plus difficile de gérer cette dette et d'en assurer le service. Cette augmentation accroît le risque que le gouvernement ne puisse honorer ses obligations financières et remet en question sa capacité de financer ses dépenses de programmes actuelles et futures.

L'aptitude d'un gouvernement à assurer le service de sa dette peut être évaluée par des indicateurs connus sous le nom de mesures de viabilité. La viabilité[(2)] est définie comme la mesure dans laquelle un gouvernement peut maintenir ses dépenses de programmes existantes et répondre aux obligations existantes à l'égard de ses créanciers sans alourdir son endettement. Un des divers critères de viabilité mesure le niveau de la dette nette que supporte le gouvernement fédéral en proportion du produit intérieur brut (PIB) du pays. Ce ratio de la dette nette au PIB est reconnu en général comme l'indicateur le plus approprié de l'endettement, car il révèle le lien entre la dette publique et la capacité des contribuables de la supporter et de la financer. Un ratio stable de la dette nette au PIB signifie que, globalement, les politiques budgétaires de l'État sont viables, c'est-à-dire que le taux de croissance de l'économie est égal au taux de croissance de la dette. Si le ratio recule, cela signifie que les frais de service de la dette absorbent une proportion moindre des revenus de l'État.

---

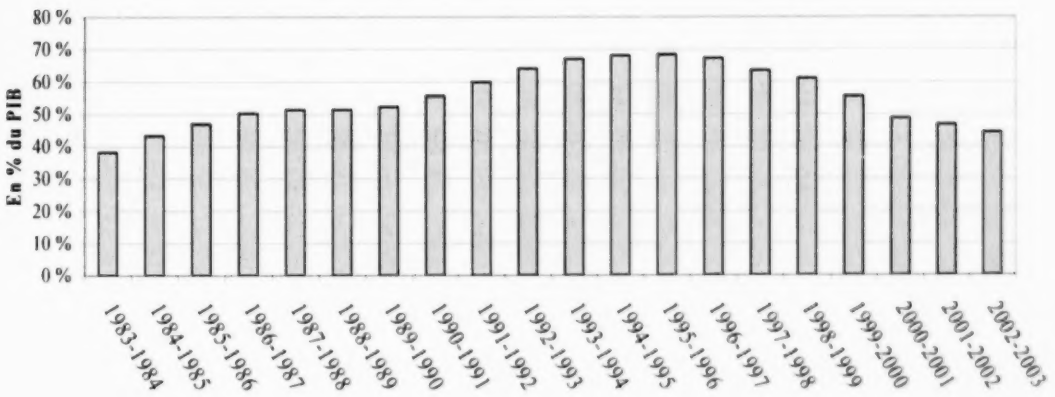
(2) *Ibid.*, p. 6.

Inversement, si le ratio de la dette publique au PIB s'accroît, les contribuables doivent supporter un endettement plus lourd. S'il continue de grimper, les frais d'intérêt sur la dette augmenteront probablement également (parce que les frais s'appliquent à un montant plus important de dette et parce que le marché peut rechercher des taux d'intérêt plus élevés sur la nouvelle portion de la dette et sur la partie refinancée, étant donné que le fardeau de la dette s'alourdit). Les frais de service de la dette absorbent alors une part croissante des revenus fiscaux, laissant moins de ressources disponibles pour financer d'autres dépenses de programme. Il arrive un moment où la nécessité d'assurer le service de l'encours de la dette oblige le gouvernement à supprimer des dépenses de programme, à augmenter certains impôts ou à maintenir les dépenses de programme à leur niveau en recourant de plus en plus au financement des déficits – ce qui amplifie davantage la dette publique.

Les gouvernements qui laissent la dette s'accumuler sur longue période risquent de voir s'éroder le niveau de vie des citoyens, car le service de la dette absorbe une portion de plus en plus importante des revenus fiscaux, laissant moins de place aux dépenses de programme. Pour réduire le ratio de la dette au PIB, il faut que le gouvernement commence à enregistrer une série d'excédents budgétaires ou que l'économie connaisse une croissance plus vigoureuse que celle de la dette publique.

Les chiffres ci-après présentent les données des Comptes publics du Canada pour les années 1983-2003. Afin de faciliter la comparaison, les données ont été corrigées pour tenir compte de l'adoption récente par le gouvernement fédéral de la comptabilité d'exercice intégrale. Le graphique 1 présente la dette fédérale en pourcentage du PIB.

Graphique 1 : Dette fédérale en pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances, tableaux de référence financiers (octobre 2003). Tous les chiffres ont été corrigés pour tenir compte de l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

Comme l'illustre le graphique 1, la dette publique fédérale au Canada s'est accrue pendant les années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990. Elle s'est stabilisée à environ 51 p. 100 du PIB vers la fin des années 1980, époque à laquelle le gouvernement fédéral a réalisé pour la première fois des excédents de fonctionnement (solde budgétaire dans lequel les revenus dépassent les dépenses, abstraction faite des frais de la dette publique). La dette nette a repris sa progression au cours de la première moitié des années 1990, une récession ayant fait augmenter les déficits budgétaires du gouvernement fédéral. En réaction, ce dernier a adopté un certain nombre de mesures visant à contrôler la croissance des dépenses de programme. Le ratio de la dette nette au PIB a atteint un sommet de 68,4 p. 100 en 1995-1996, puis a reculé lorsque le gouvernement a commencé à enregistrer une série d'excédents budgétaires. En 2002-2003, après sept excédents successifs, le ratio de la dette au PIB se situait à 44,2 p. 100, son plus bas niveau depuis 1984-1985. Tant que le gouvernement fédéral continue d'enregistrer des excédents budgétaires et que l'économie continue de progresser, le ratio devrait maintenir sa tendance à la baisse.

La croissance économique du Canada au cours de la seconde moitié des années 1990 explique dans une large mesure l'amélioration de l'ensemble des finances fédérales : la hausse des revenus fiscaux, la baisse des taux d'intérêt, les mesures d'austérité à l'égard des dépenses publiques adoptées dans les budgets de 1994 et 1995 et d'autres facteurs ponctuels touchant les revenus fiscaux sont autant d'éléments qui ont contribué au retour à un solde budgétaire globalement excédentaire pour le gouvernement fédéral et à la décélération de la dette publique fédérale.

B. Ratio du solde budgétaire au PIB

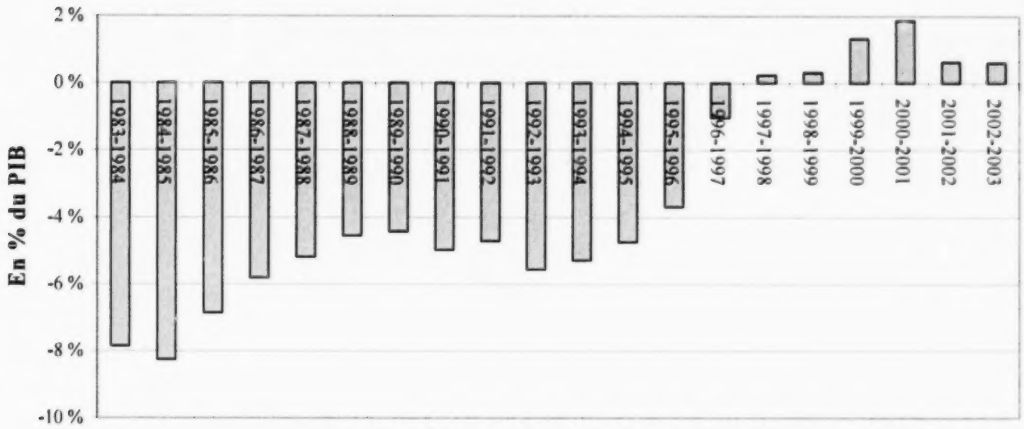
Une autre mesure de la viabilité est le ratio du solde budgétaire au PIB, qui mesure l'écart entre les revenus et l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral (dépenses de programme et frais de service de la dette) exprimé en pourcentage du PIB. Le graphique 2 présente le solde budgétaire fédéral[3] par rapport au PIB. Le solde budgétaire est redevenu excédentaire en 1997-1998, après 28 années de déficits.

---

(3) Le solde budgétaire représente l'ensemble des revenus du gouvernement moins les dépenses de programmes *et* les frais de la dette publique. Le solde de fonctionnement représente l'ensemble des revenus du gouvernement moins les dépenses de programmes *sans* les frais de la dette publique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Graphique 2 : Solde budgétaire fédéral en pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances, tableaux de référence financiers (octobre 2003). Tous les chiffres ont été corrigés pour tenir compte de l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

Pendant la majeure partie des années 1990, les finances publiques fédérales ont profité de l'effet combiné des taux d'intérêt modérés, de la solide croissance économique et de la légère décélération des dépenses de programme (par suite des mesures de contrôle des dépenses présentées dans les budgets de 1993 et de 1994). Ainsi, le gouvernement a pu dégager un modeste excédent budgétaire au cours de l'exercice 1997-1998 et continuer à afficher des excédents jusqu'à la fin des années 1990 et au début des années 2000. En 1999-2000 et en 2000-2001, les excédents se sont chiffrés respectivement à 12,3 et à 17,1 milliards de dollars (1,9 p. 100 du PIB). En 2001-2002 et 2002-2003, le gouvernement a enregistré des excédents plus modestes, qui se sont élevés à quelque 7 milliards de dollars (soit 0,6 p. 100 du PIB). Ces excédents plus modestes s'expliquent par une croissance économique plus lente en 2000-2001 et, dans une certaine mesure, par les allégements fiscaux prévus dans le budget de 2000.

SOUPLESSE

Les indicateurs de souplesse mesurent la manière dont un gouvernement peut accroître ses ressources financières pour répondre à des engagements croissants, soit en augmentant ses revenus soit en empruntant davantage (ce qui amplifie la dette publique).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Graphique 2 : Solde budgétaire fédéral en pourcentage du PIB

Source : Ministère des Finances, tableaux de référence financiers (octobre 2003). Tous les chiffres ont été corrigés pour tenir compte de l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

Pendant la majeure partie des années 1990, les finances publiques fédérales ont profité de l'effet combiné des taux d'intérêt modérés, de la solide croissance économique et de la légère décélération des dépenses de programme (par suite des mesures de contrôle des dépenses présentées dans les budgets de 1993 et de 1994). Ainsi, le gouvernement a pu dégager un modeste excédent budgétaire au cours de l'exercice 1997-1998 et continuer à afficher des excédents jusqu'à la fin des années 1990 et au début des années 2000. En 1999-2000 et en 2000-2001, les excédents se sont chiffrés respectivement à 12,3 et à 17,1 milliards de dollars (1,9 p. 100 du PIB). En 2001-2002 et 2002-2003, le gouvernement a enregistré des excédents plus modestes, qui se sont élevés à quelque 7 milliards de dollars (soit 0,6 p. 100 du PIB). Ces excédents plus modestes s'expliquent par une croissance économique plus lente en 2000-2001 et, dans une certaine mesure, par les allégements fiscaux prévus dans le budget de 2000.

SOUPLESSE

Les indicateurs de souplesse mesurent la manière dont un gouvernement peut accroître ses ressources financières pour répondre à des engagements croissants, soit en augmentant ses revenus soit en empruntant davantage (ce qui amplifie la dette publique).

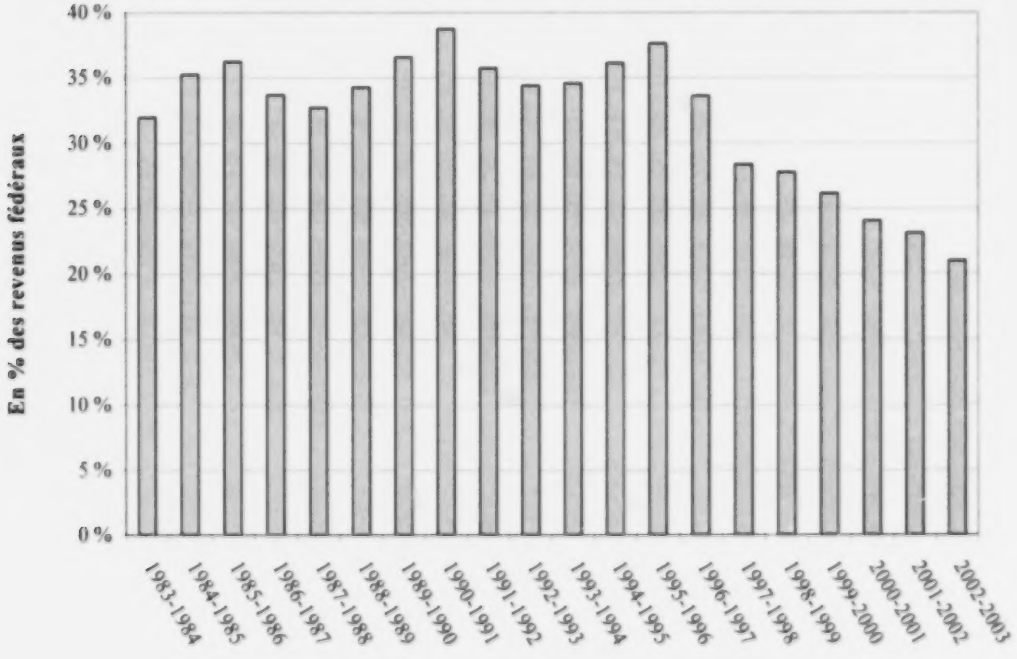
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Frais de la dette publique en pourcentage des revenus fédéraux

Cet indicateur mesure l'ampleur des frais de service de la dette publique par rapport à l'ensemble des revenus de l'État. Lorsqu'un gouvernement doit emprunter pour financer ses déficits budgétaires, le service de sa dette est sa plus grande priorité sur le plan de la répartition de ses revenus. Autrement, il mettrait en péril sa capacité d'emprunter de nouveau sur les marchés financiers ou de refinancer sa dette existante. À mesure que l'endettement du secteur public augmente, il faut affecter davantage de revenus fiscaux aux frais de la dette publique, si bien que les fonds disponibles pour les dépenses de programmes discrétionnaires diminuent. Inversement, plus le ratio des frais de service de la dette aux revenus baisse, plus de ressources financières seront disponibles, donnant à l'administration publique plus de souplesse pour s'occuper de ses autres dépenses prioritaires.

En supposant que les taux d'intérêt soient stables, toute hausse des frais de service de la dette publique signifie que le gouvernement finance ses dépenses de programme par la voie d'emprunts sur les marchés financiers et non par l'augmentation de ses revenus fiscaux, à laquelle il serait parvenu en relevant ses taux d'imposition ou en élargissant l'assiette fiscale.

Graphique 3 : Frais de la dette publique en pourcentage des revenus fédéraux



Source : Ministère des Finances, tableaux de référence financiers (octobre 2003). Tous les chiffres ont été corrigés pour tenir compte de l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

Le graphique 3 présente les frais de la dette publique nette en pourcentage de l'ensemble des revenus fédéraux. De 1983-1984 à 1996-1997, les frais de la dette fédérale représentaient généralement entre 30 et 40 p. 100 des revenus fédéraux; à partir de 1997-1998, ils ont diminué régulièrement à la faveur d'une succession d'excédents budgétaires. En 2002-2003, ces frais représentaient 21¢ pour chaque dollar de revenu fédéral, soit quelque 37,3 milliards de dollars, leur plus bas niveau depuis la fin des années 1970.

Les variations générales des frais de la dette reflètent l'évolution des taux d'intérêt et du montant de dette dont il faut assurer le service. Les frais de la dette publique au Canada ont commencé à reculer, en termes absolus et en pourcentages des revenus fédéraux, en 1995-1996, soit deux ans avant que le gouvernement fédéral ne commence à dégager des excédents budgétaires. Dans un premier temps, le recul s'expliquait par la chute des taux d'intérêt amorcée en 1996. Le taux d'intérêt effectif moyen pour les instruments de dette portant intérêt du gouvernement est passé de 8 p. 100 en 1995-1996 à 7,5 p. 100 en 1996-1997 et à 7,3 p. 100 en 1997-1998[4].

CONCLUSION

Mesurées à l'aide de certains indicateurs de viabilité et de souplesse, les finances fédérales se sont considérablement améliorées au Canada depuis le retour des excédents budgétaires en 1997-1998. Ces excédents ont permis de renverser le mouvement ascendant de la dette publique. Si cette tendance se maintient, l'amenuisement des niveaux d'endettement réduira encore plus les frais de service de la dette et le gouvernement aura plus de latitude pour effectuer ses choix budgétaires et plus de souplesse pour appliquer sa politique budgétaire.

La dette fédérale demeure néanmoins importante. Il faudrait peu de chose pour déséquilibrer les finances publiques – par exemple une succession de déficits budgétaires – et effacer les progrès accomplis. Qui plus est (bien que cela ne soit pas l'objet du présent document), il faut tenir également compte de divers engagements hors bilan, comme les engagements de retraite non capitalisés et d'autres obligations au titre des programmes, pour évaluer correctement la viabilité financière à long terme du gouvernement fédéral. Les pressions

---

(4) Ministère des Finances, *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada, exercice 1998-1999*, Ottawa, 1999.

démographiques jouent également un rôle important pour ce qui est de déterminer la solvabilité actuelle et future de l'État : à mesure qu'augmente la proportion de Canadiens ayant 65 ans et plus (en termes absolus et par rapport à l'ensemble de la population), la fourniture de services médicaux et connexes à une population vieillissante exercera des pressions considérables sur les finances publiques, et les pouvoirs publics auront à jongler avec des priorités budgétaires conflictuelles tout en disposant de ressources limitées.

Malgré ces réserves, la situation financière du gouvernement fédéral s'est nettement améliorée ces dernières années. De nombreux observateurs ont bon espoir que ces tendances se maintiendront et que le gouvernement fédéral poursuivra ses efforts pour demeurer solvable.